

Emil Albert Sobottka

Políticas sociais e desigualdade social no governo Lula da Silva

O Brasil convive, historicamente, com uma contradição entre seu peso político e econômico crescente na América Ibérica, e tentativamente até em nível global, e níveis elevados e persistentes de desigualdade interna. Um protagonismo crescente em nível internacional em situações de conflito como a questão nuclear no Irã ou na articulação de blocos regionais na Organização Mundial do Comércio, ou sua condição de sétima economia mundial em termos de Produto Interno Bruto, à frente da Itália, testemunham a favor de um país que quer “chegar ao primeiro mundo” ou superar seu status de “país em vias de desenvolvimento”. O empenho em conseguir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU expressa a autoconfiança adquirida em anos recentes sobre seu papel como líder regional e como protagonista internacional.

Essa situação contrasta com a permanência do país em posições precárias em indicadores que expressam níveis de desigualdade no acesso a bens, serviços e a condições de vida. Assim, o Brasil, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no final da década de 2000 permanecia em 73º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano e tinha uma distribuição de renda com coeficiente de Gini de 0,55 (UNDP 2010, tabelas 1 e 3). A Alemanha está em 10º lugar no desenvolvimento humano e tem coeficiente de Gini 0,28 para a distribuição de renda. Enquanto os 10% mais ricos ficavam com 43% da renda, os 10% mais pobres dividiam entre si somente 1,1%. Esses dados revelam a continuidade da desigualdade social no Brasil. Na Alemanha, onde a desigualdade social recentemente voltou a crescer, em 2005 a participação dos 10% mais ricos na renda era de 23,1% e a dos 10% mais pobres era de 2,5%.

No presente texto, o foco não estará na faceta do Brasil que quer chegar ao Primeiro Mundo e que quer ser um importante protagonista internacional. Antes, ele estará no polo da persistente desigualdade e das políticas sociais que, em tese, estariam destinadas a minimizar ou até mesmo superar a desigualdade social. Primeiro será feito uma breve reconstituição das recentes etapas pelas quais passaram as lutas e as políticas sociais nas últimas três décadas, posteriores ao golpe militar de 1964. Depois serão analisadas as linhas

predominantes das políticas sociais do governo Lula. Por fim, o texto se volta para a questão acerca das possíveis explicações para a persistência da desigualdade em níveis tão elevados.

A expansão da desigualdade social e a esperança de superá-la

“Primeiro é preciso deixar o bolo crescer, para depois distribuí-lo”. Essa frase, atribuída ao mais influente tecnocrata do regime militar (1964-1985) brasileiro, Antonio Delfin Neto, expressa bem a postura daquele regime frente à questão da desigualdade social. Para impulsionar o crescimento da economia, os governantes julgavam necessário concentrar as riquezas nas mãos de quem pudesse reinvesti-las. Como nos segmentos mais pobres da população a renda, que geralmente vem de salário, se traduziria praticamente toda em consumo, seria preferível diminuir a participação dos salários na renda nacional e, assim, indiretamente fomentar a poupança e a disponibilidade de verba para investimentos. Por consequência dessa política, o salário mínimo foi tendo seu poder de compra diminuído continuamente.

Ao mesmo tempo em que se desenvolvia a política explícita de concentração da renda, durante o regime militar coincidiam repressão a movimentos organizados e baixa capacidade organizativa dos segmentos majoritários da população. Sindicatos e associações eram amplamente controlados pelo regime, inibindo seu caráter político. Para dar alguma legitimidade a essas organizações, foram atribuídas a elas diversas tarefas assistenciais, como assistência básica à saúde e cuidados odontológicos. Atividades de mobilização política para reivindicar aumentos salariais, no caso dos sindicatos, ou políticas públicas específicas, no caso das demais associações, eram vetadas e reprimidas. Partidos políticos só eram permitidos dois: um que era a base de sustentação do governo, e outro que fazia oposição moderada e controlada. Contribuiu para uma certa letargia na população o fato de que suas reivindicações eram relativamente difusas. Segundo Santos, isso tudo levou a que à época, “permanece a noção de cidadania destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população é pré-cívica e nela não se encontra ínsita nenhuma pauta fundamental de direitos” (Santos 1979, p. 104).

A transição do autoritarismo do regime militar para a democracia no Brasil foi lenta e, em certa medida, controlada. Nas eleições de 1974, o único partido de oposição permitido à época obteve vitórias significativas sobre o partido de sustentação do regime militar em grandes cidades e estados mais populosos. Isso serviu de alerta aos militares para que gradativamente distendessem o regime. Foi assim que aceitaram uma anistia, reintroduziram o pluripartidarismo e permitiram eleições para governadores nos estados e para prefeitos nas

capitais, o que até então era proibido. Mas a maior campanha popular que o país já teve, a campanha por *eleições diretas já* para presidente, foi derrotada. Mesmo assim, numa eleição indireta os militares foram derrotados e viram o poder voltar às mãos de um presidente civil em 1985. A transição para a democracia no Brasil durou metade do período do regime militar.

O Brasil do autoritarismo, do controle e da repressão dos movimentos sociais organizados, dos sindicatos controlados pelo governo e dos partidos políticos de oposição genuína proibidos, foi cedendo lugar para um Brasil que queria uma democracia substantiva, com reformas políticas, sociais e com direitos humanos respeitados. Queria a cidadania para todos.

A partir do final dos anos 1970, os movimentos sociais conseguiram se reorganizar e trazer suas reivindicações à agenda política. Greves de metalúrgicos na região mais industrializada do país, conhecida como ABC, foram a face visível de uma organização crescente das forças sociais opositoras ao regime, que se estendia desde sindicatos rurais retomados pela oposição, passando por associações de bairros e movimentos reivindicatórios urbanos, até a atuação conjunta de organizações intermediárias da sociedade civil, tais como as igrejas Católica Romana e do Protestantismo Histórico (luteranos, presbiterianos, metodistas, anglicanos), Associação Brasileira de Imprensa, Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros.

Aumento salarial, reforma do solo urbano, moradia, saúde, inclusão dos trabalhadores rurais na previdência, respeito aos direitos humanos e eleições diretas para todos os cargos políticos, foram as principais bandeiras. Gradativamente essas reivindicações foram sendo reinterpretadas na forma de uma democracia *substantiva*, de uma nova constituição e de uma *cidadania plena*. Pode-se dizer assim que, no Brasil, a década de 1980 foi se configurando menos como uma “década perdida” e muito mais como a década dos movimentos sociais, da organização da sociedade civil, da expansão das políticas de bem-estar social. Duas conquistas expressam a força adquirida por eles no período.

A primeira foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema de atendimento amplo à saúde, público e não contributivo, que tinha como orientação central a tese de que “a saúde é um direito de todos e um dever do estado”. Três diretrizes básicas orientavam esse sistema: a descentralização, o atendimento integral e a participação da comunidade. Os três níveis de governo – união, estados e municípios – se responsabilizavam por uma política, cuja formulação passaria a ser feita através de Conselhos de Saúde (cf. Yunes 1999). A segunda foi o processo constituinte, do qual resultou a nova Constituição Federal, em 1988. O capítulo dos direitos sociais acolhe um conjunto de direitos materiais de cidadania tão abrangente que se poderia dizer que ele expressa a legitimação constitucional de um projeto de estado de bem-estar

social. Além de acolher o SUS, essa constituição estendeu também ao mundo rural os direitos trabalhistas, introduzidos originalmente apenas para trabalhadores urbanos na década de 1940.

Estas conquistas formais dos movimentos sociais contrastam com a tendência predominante à época em muitos países, em especial nos países industrializados (Esping-Andersen 1990), onde o estado de bem-estar social estava sendo questionado, reformado e, em boa medida, substituído por uma política de orientação neoliberal.

Parecia que no Brasil um segundo projeto de sociedade estava sendo gestado: o de uma sociedade de bem-estar, com um amplo conjunto de direitos de cidadania reconhecidos a todos, um governo democraticamente eleito e políticas públicas, em especial políticas sociais, orientadas para toda a população e não apenas para pequenas minorias (cf. Sobottka 2003).

Mas a onda de reformas com orientação neoliberal acabou chegando também ao Brasil. Se no cenário internacional o ano de 1989 é lembrado pela queda do muro de Berlim e como uma suposta vitória do sistema capitalista sobre as experiências socialistas, no Brasil este foi o ano das primeiras eleições diretas para presidente da república desde o regime militar. Para os movimentos sociais e setores próximos a eles, parecia ter chegado a hora de concluir a transição para a democracia e para um estado de bem-estar social, mediante a conquista do poder pela via eleitoral.

Ao longo da campanha eleitoral foram se constituindo em polos opostos dois projetos de sociedade: de um lado, este projeto de um estado de bem-estar, da ampliação da cidadania, da redistribuição ampla da propriedade, da renda e das oportunidades de vida. Do fim da histórica desigualdade social e, pelo menos na expectativa de alguns, da transição gradativa ao socialismo pela via eleitoral. De outro lado, por trás de um discurso de modernidade se agruparam as forças que queriam limitar a intervenção redistributiva do estado na economia, estender as regras do mercado para o maior número possível de esferas da vida social e impedir a implantação efetiva de políticas sociais nos termos previstos pela constituição. Luis Inácio Lula da Silva, sindicalista surgido como liderança a partir dos movimentos grevistas de 1978, era o candidato que representava o primeiro projeto; Fernando Collor de Mello, ligado à oligarquia rural nordestina, representava o segundo, que acabou saindo vencedor.

A década de 1990 foi de predominância desta política de orientação neoliberal, tendo como eixos o combate à inflação através do receituário monetarista, a abertura ampla do mercado brasileiro para empresas transnacionais, privatização de empresas e de serviços públicos e algumas tentativas de reforma da administração do estado. Também foram reiteradamente discutidas propostas de reforma na legislação trabalhista, tornando mais *flexíveis* os direitos dos trabalhadores. Os movimentos sociais foram enfraquecidos e não conseguiram

pressionar o governo o suficiente para fazê-lo implementar os novos direitos conquistados no processo constituinte. Um auxílio-desemprego de três meses foi a única política social nova de certa abrangência implantada no período. A política de achatamento dos salários e de concentração da renda e da propriedade, iniciada durante o regime militar, chegou ao seu apogeu. O salário mínimo chegou a valer 17,5% de seu valor original e se estabilizou em torno de 25% do poder de compra.

Uma política de assistência social foi introduzida, amparando em especial pessoas idosas e portadoras de deficiência que vivem em situação de pobreza, tornando realidade um direito que até então estava apenas reconhecido formalmente. Em compensação, foi realizada uma pequena reforma da Previdência Social, com o intuito de reduzir seus gastos. A principal mudança foi a introdução de uma fórmula de redução dos benefícios na previdência do regime geral, denominada *fator previdenciário*, que simultaneamente dilata o prazo para concessão de aposentadoria e diminui drasticamente os benefícios que o segurado pode esperar. Os privilégios do regime especial de aposentadoria dos funcionários públicos ficaram intactos.

A política de orientação neoliberal inseriu o país no mercado internacional, remodelou amplamente a economia, desnacionalizou setores da atividade econômica. Desenvolvimento econômico e direitos sociais foram afastados da agenda política – mas não foram feitos cortes radicais na política social já vigente.

Graças à privatização de empresas estatais e de serviços públicos, assim como à crescente intervenção do estado como patrocinador do capital através de financiamentos altamente subsidiados, durante esse período uma pequena camada da população brasileira enriqueceu muito, ampliando o já considerável abismo entre ricos e pobres. Uma política de altas taxas de juros e de endividamento interno em níveis antes desconhecidos permitiu, adicionalmente, a transferência de renda tanto para grandes especuladores do mercado financeiro como para segmentos intermediários da população capazes de fazer alguma poupança, investir no mercado financeiro e assim ampliar a renda não derivada do trabalho.

Juntando as quatro políticas deste modelo: a transferência de patrimônio da sociedade para mãos particulares, por meio de privatizações; financiamentos altamente subsidiados e isenções de impostos para grandes empresas; uma política de elevadas aposentadorias para a elite do funcionalismo público; e taxas de juro elevadas para remunerar a dívida pública, tem-se o mapa de como a riqueza socialmente produzida no Brasil era transferida para uma restrita clientela política daquele governo. Face à dificuldade para recortar direitos sociais em grande escala, o governo ampliou a carga tributária em sete pontos percentuais sobre o Produto Interno Bruto, especialmente com impos-

tos regressivos, que pesam mais sobre a população com menor renda, e “devolveu” esses recursos a sua clientela, sem ampliar significativamente os investimentos públicos.

A estabilização da economia, que antes padecia com inflação de dois dígitos ao mês, assim como reajustes no salário de algumas categorias de trabalhadores mais organizadas permitiram com que, a despeito do aumento da desigualdade social, o período de políticas neoliberais resultasse em pequenos ganhos no poder de compra dos salários. Isso deu legitimidade aos governantes e permitiu que em sucessivas eleições saíssem vitoriosos e seguissem derrotando o candidato Lula da Silva enquanto representava o modelo de uma política de bem-estar social.

Assim, nas últimas quatro décadas do século 20 o Brasil tinha diante de si três projetos bem distintos de sociedade. Primeiro um regime autoritário, que concentrava a riqueza, achatava os salários e reprimia movimentos sociais, sindicatos e opositores políticos. Depois, por um breve período parecia ser possível construir uma sociedade democrática, fortalecer a cidadania com direitos civis, políticos e sociais efetivos e superar o abismo que separa os extremos da sociedade. Por fim, uma política de orientação neoliberal estabeleceu novos modos de relações sociais, relativizou a ideia de uma cidadania abrangente, com direitos civis, políticos e sociais para todos e a substituiu pela lógica do mercado.

Ao longo de 2002 foi se desenhando um quadro de relativa insatisfação com essas políticas. Endividamento do estado e as altas taxas de juro limitavam a continuidade de transferência de renda para os segmentos privilegiados da economia, e os ganhos marginais dos mais pobres com a estabilização haviam estagnado. Era possível antever chances eleitorais para a oposição nas eleições presidenciais de outubro daquele ano – uma vitória que o Partido dos Trabalhadores e Lula da Silva obtiveram, depois de uma das mais acirradas campanhas eleitorais que o país viveu. Foi este acirramento que levou o candidato vitorioso a proclamar, logo após as eleições, que “a esperança venceu o medo”.

Ambiguidades políticas no governo Lula da Silva (2003-2010)

Medo e esperança eram sentimentos difusos presentes na população brasileira em relação ao governo de Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores. Esperança “de transformar o injusto panorama social brasileiro, interromper o persistente ciclo vicioso de corrupção no estado, recuperar e aprofundar o crescimento econômico, enfim, de profundas transformações nas esferas social, política e econômica do país”. Medo associado “à perda de credibilidade do

país junto ao mercado externo, à fuga de capitais, ao incremento do processo recessivo e inflacionário que já se encontravam em curso, enfim, a toda ordem de distúrbios macro-econômicos que pudessem vir associados a uma mudança radical na política econômica do país” (Dias e Perez 2006).

O partido foi fundado como expressão política do sindicalismo combativo, dos movimentos sociais, de setores organizados da sociedade civil e de uma ala mais crítica da intelectualidade brasileira. Ele colocou como objetivo programático a transição para o socialismo, defendia o não-pagamento da dívida externa, a estatização dos bancos, uma reforma agrária abrangente, entre outras políticas consideradas polêmicas à época.

Depois de primeiros insucessos eleitorais, este partido conseguiu ampliar seu apoio gradativamente. Na medida em que assumiu responsabilidade de governo em níveis local e regional, desenvolveu formas participativas de decisão das políticas, inverteu prioridades na aplicação dos gastos públicos e atendeu com políticas públicas parcelas da população que antes raramente tinham suas demandas respeitadas. A expectativa com o incentivo à participação e a descentralização foi que o movimento popular se fortalecesse para dar governabilidade e legitimidade ao partido. Assim poderia colocar em prática políticas voltadas para segmentos da população antes excluídos das políticas públicas.

Tanto o partido como os movimentos sociais haviam construído sua participação política como críticos e opositores. Agora viram-se frente a novos papéis e a uma nova relação entre si. Para os movimentos sociais parecia haver chegado a hora de dar grandes passos em direção a uma nova sociedade. Nesta parceria, no entanto, havia uma ambiguidade: a participação exige níveis de formalização e coloca como necessários lógicas, cronogramas e procedimentos típicos da burocracia ou do jogo político, alheios ao cotidiano dos movimentos e dos cidadãos em geral. Além disso, a própria participação era patrocinada pela administração pública a quem, em tese, deveria controlar.

Mesmo assim, gradativamente o PT ganhou apoio tanto entre os mais pobres como em setores médios da população (cf. Sobottka 2006b). A percepção de chances reais de se tornar uma alternativa de poder motivou a polarização política. Mas essa mesma percepção foi também o que levou os estrategistas partidários a buscar condições não apenas de vencer a próxima eleição, mas de criar condições do que denominavam governabilidade.

Para dirimir desconfiança dos setores que temiam um rompimento institucional caso Lula fosse eleito, foi a divulgação da *Carta ao Povo Brasileiro* três meses antes da eleição (Silva 2002). Nela, o candidato Lula prometia que não mudaria o tripé da estabilidade: câmbio flexível, metas de inflação arrojadas e geração de superávit primário para o serviço da dívida. Com isso, comprometia-se a manter o núcleo duro, monetarista, da política neoliberal, outrora tão abominada.

Outra iniciativa importante do PT foi uma nova política de alianças: Lula convidou o empresário mineiro José de Alencar, do Partido Liberal, para ser seu vice. A imposição dessa aliança rompeu com a tradição de democracia interna do PT (Lacerda 2002) e já prenunciava um certo autoritarismo interno, que se ampliaria nos anos seguintes. Ela culminou com a expulsão de qualificados quadros partidários que queriam preservar o patrimônio político da agremiação (Samuels 2004; Sobottka 2006b).

Passados os oito anos de gestão de Lula da Silva como presidente do Brasil, é possível constatar que o medo foi exagerado. Os dados macro-econômicos do Brasil, de um modo geral, seguiram dentro de padrões consideráveis normais ou mesmo bons. A inflação permaneceu sob controle, com uma média de 5,8% anuais. O país não perdeu credibilidade, nem dele fugiram os capitais. Ao contrário, o Brasil assumiu posições de respeito e destaque, tanto em nível político como econômico. Particularmente em relação aos investimentos externos, os indicadores são consistentes: em abril de 2008 o Brasil recebeu de agências internacionais o título de grau de investimento, o fluxo de capitais para o país se manteve alto, e o crescimento do PIB se manteve em média em 4% ao ano, contra 2,3 em média nos oito anos anteriores.

Do mesmo modo as propostas radicais que o PT defendia antes foram deixadas de lado. A dívida externa foi sendo fielmente paga, o país ampliou suas relações com o Fundo Monetário Internacional, empresas capitalistas nacionais foram fortalecidas e empresas internacionais, em especial bancos e companhias de comunicação, seguiram tendo no Brasil seus maiores lucros. A reforma agrária também não foi feita. Nessas áreas, o governo anterior dificilmente teria feito uma política muito diferente.

Uma estratégia foi colocar pessoas de confiança do mercado financeiro internacional nos postos chave da economia. Assim, para presidente do Banco Central foi nomeado o ex-presidente mundial do Banco de Boston; no Ministério da Fazenda foi colocado o interlocutor do partido com o grande empresário e tesoureiro da campanha eleitoral, e o Ministério da Agricultura foi dirigido por uma liderança do agronegócio exportador, aliada do latifúndio e em aberto conflito com a agricultura familiar, histórica base do Partido dos Trabalhadores ao lado dos sindicatos urbanos.

O governo Lula da Silva, ademais, fez uma política muito agressiva de alianças e foi apoiado por grande maioria dos partidos políticos. Alguns de seus aliados eram expoentes políticos dos governos anteriores – desde os tempos da ditadura militar. O preço a ser pago foi elevado: a barganha política do orçamento e loteamento da máquina estatal entre apadrinhados políticos tornaram-se rotina, o controle sobre as contas públicas foi relaxado. Práticas históricas de corrupção e favorecimento pessoal não foram apenas toleradas, mas incorporadas à prática cotidiana de alguns expoentes do próprio PT. O mais

flagrante desses episódios foi o “escândalo do mensalão”, onde aparentemente o apoio político de parlamentares era pago na forma de remunerações mensais ilegais, com recursos desviados dos cofres públicos em complexas transações. Esta prática já é mais antiga – e mesmo o direito à reeleição, que necessitava uma mudança na constituição, aparentemente foi conquistado assim por Fernando Henrique Cardoso.

Desigualdade e políticas sociais

Mas enquanto a política macro-econômica foi feita pelos antigos adversários políticos do PT, as políticas sociais foram a área em que muitas das bandeiras tradicionais do PT e de seus apoiadores encontraram sua mais clara expressão. Delas serão extraídos agora alguns exemplos para, com base neles, analisar a questão de sua incidência sobre a desigualdade social.

O valor do salário mínimo nacional (aprox. 270€) tem no Brasil uma influência muito grande na renda das pessoas mais pobres. Estima-se que 22 milhões de trabalhadores assalariados o recebam como remuneração. Outras 18,3 milhões de pessoas recebem benefícios sociais em valores equivalentes a um salário mínimo também. Um elevado número de servidores públicos nos estados e municípios também recebem renda baseada no valor do salário mínimo. Além disso, as linhas de pobreza e de pobreza absoluta ou miséria são definidas com base nele. Serão essas linhas de pobreza que definirão quem poderá receber uma série de benefícios da política social.

Já foi referido que o regime militar impôs uma política de desvalorização do trabalho, expressa na perda de poder aquisitivo do salário mínimo. Quando em 1990 começou o período de políticas de orientação neoliberal, o salário mínimo tinha 34,5% de seu poder original de compra; a desvalorização seguiu até atingir 17,5% em dezembro de 1992, seguindo-se então uma leve recuperação até 25,7% em 2003, quando Lula da Silva assumiu o governo. No final do seu governo, o poder de compra havia sido elevado até um nível de 46,2% de seu poder original de compra – praticamente igualando o poder de compra do salário no final do regime militar, quando estava em 47,6%.

Recentemente houve uma grande discussão sobre a política de reajustes deste salário: um acordo informal entre governo e centrais sindicais previa um reajuste anual que repõe a inflação e acresce o crescimento do PIB de há dois anos. Como a crise econômica mundial resultou em crescimento negativo do PIB em 2009, em 2011 ocorreu apenas a reposição da inflação, ao passo que em 2012 deveria haver um reajuste de 7,5% acima da inflação. A despeito de muita pressão das centrais sindicais, da oposição no parlamento e de alguns membros do próprio governo, a política foi mantida.

Lula da Silva foi o presidente mais popular do Brasil. Uma das principais razões foi, sem dúvida, a ascensão social provocada pela combinação de aumentos reais no poder de compra do salário mínimo com uma política de transferência direta de renda através de políticas sociais. O Banco Central do Brasil (2010) estima que 25 milhões de brasileiros e brasileiras passaram das *classes* D e E para a *classe* C. O coeficiente Gini para a desigualdade social, passou de 0,60 em 1995 para 0,54 em 2010, sinalizando uma gradativa diminuição nas disparidades entre os mais ricos e os mais pobres. Parte desta mudança é atribuída à maior formalização da economia – que não aumenta a renda, mas dá maior acesso à seguridade social. Já o aumento do poder de compra do salário mínimo tem influência direta sobre o valor das aposentadorias de menor valor, das Prestações de Benefício Continuado e o Programa Bolsa Família. Provavelmente dois terços da queda da desigualdade social se devem à política de assistência, com transferência direta de renda. Com isso, a diminuição da desigualdade não se deve a mudanças estruturais consistentes, na organização da sociedade brasileira, mas a uma política de assistência social.

A Prestação de Benefício Continuado para pessoas idosas pobres, correspondente ao valor de um salário mínimo (aprox. 270€) mensal, está previsto na constituição e não pressupõe contribuição prévia. O programa Bolsa Família foi a grande marca da política social do governo Lula da Silva, e segue em vigência no governo de Dilma Rousseff. Este programa foi criado em 2003 no marco do combate à fome e à desnutrição, e resultou da reunião de diversos pequenos benefícios. Há dois critérios de acesso: famílias com renda per capita abaixo de 30,50€ recebem um benefício equivalente a 30,50€ mensais; elas e mais todas as famílias cuja renda per capita está abaixo de 60,90€ mensais recebem ainda 13,90€ para cada filho até 15 anos, até o limite de 5 filhos, e 16,50€ para até dois filhos entre 16 e 17 anos. Como contrapartida, as crianças em idade escolar devem frequentar a escola regularmente e com bom aproveitamento; ademais, mulheres e crianças devem participar dos programas de saúde preventiva. Se estas condicionalidades não são cumpridas, a família pode ser excluída do programa. O benefício máximo para uma família com renda per capita de até 30,50€, com 5 filhos de até 15 anos e 2 entre 16 e 17 anos perfaz mensalmente 133,00€. Para famílias com renda per capita entre 30,50€ e 60,90€, o benefício máximo mensal pode atingir 102,50€. Levando-se em consideração que este benefício máximo só é dado a famílias com no mínimo 8 pessoas, é fácil perceber que se trata tão somente de uma ajuda para a sobrevivência. Ainda assim o Banco Central estima que dois terços da diminuição da desigualdade social se deva a estes dois programas sociais. Com isso fica claro que mesmo a modesta queda no coeficiente de Gini nos últimos 15 anos no Brasil se deve à assistência social estatal e não a mudanças na estrutura social.

A tabela abaixo mostra como ainda é elevada a desigualdade. As pessoas mais ricas recebem cerca de 35 vezes mais que as pessoas mais pobres. O acesso a redes de esgoto sanitário em suas residências e a novas tecnologias, como a internet, também segue altamente desigual, mesmo depois de anos de políticas dirigidas a esses setores. O tratamento de esgoto sequer é mencionado no mais amplo balanço das políticas públicas (Ipea 2009, v. 2). Estima-se que não passe de 3% da população brasileira que tem seu esgoto tratado; o restante é “devolvido” à natureza.

TABELA 1
Distribuição desigual do acesso a bens e serviços no Brasil

Classe social por renda	E	D	C	A-B
Renda familiar (€)	0,235	235,490	490,2110	2110,7
População (%)	15,4	23,6	50,4	10,6
Renda (%)	1,8	7,8	46,3	44,1
Renda/população (ideal: 1,00)	0,12	0,33	0,92	4,16
Escolaridade (anos)	4,98	5,46	7,18	12
Rede de esgoto (% do grupo)	30,65	40,45	57,78	72,02
Internet (% do grupo)	6,73	9,69	33,9	75,82

FONTE: *Economia brasileira em perspectiva*, Banco Central, ago.-set. 2010.

Um dado que chama a atenção é a diferença em anos de escolaridade: os mais pobres têm menos da metade da escolaridade dos mais ricos, e bem menos que os oito anos considerados obrigatórios por lei no Brasil. Quando se leva em conta a importância que a educação tem para as possibilidades de ascensão social, uma informação adicional adquire dramaticidade: no exame PISA, de 2009, o Brasil ocupou o 53º lugar entre os 65 países avaliados. Enquanto os estudantes de escolas particulares tiveram em média 502 pontos, os de escola pública tiveram apenas 387 pontos. Isso os colocaria respectivamente em 15º e 60º lugar. Como quem frequenta escolas públicas no Brasil são via de regra os pobres, o sistema educacional brasileiro segue sendo, a despeito de todos os esforços, um importante reproduzidor da desigualdade social.

Mesmo assim cabe ressaltar que há alguns anos vem sendo desenvolvida no Brasil uma política de melhoria na educação em todos os níveis. O governo federal instituiu um piso salarial mínimo para professores e transfere recursos

para estados e municípios para investimentos em educação. Foi muito ampliada a rede de escolas técnicas de formação profissional. Dois programas na área da educação superior merecem destaque. De um lado, diversas modalidades de cotas de acesso para populações que antes tinham poucas chances de obter uma vaga. Negros, populações indígenas e egressos de escolas públicas vêm sendo beneficiados com essa política. Por outro lado, o governo criou um programa denominado *Universidade para Todos* (ProUni), que concede certos benefícios fiscais às instituições privadas de ensino superior em troca de vagas gratuitas para estudantes de baixa renda. Aproximadamente 20% das vagas das instituições que aderem ao programa são distribuídas dessa forma. Em conjunto, essas políticas ampliaram as chances de uma formação de nível superior para uma parte da população jovem mais pobre. Infelizmente, mesmo com todas essas políticas, no Brasil apenas 13% da população em idade correspondente frequenta o ensino superior.

Atualmente, 3,4 milhões de pessoas idosas ou portadoras de uma deficiência incapacitante e que estejam em situação de pobreza recebem um salário mínimo mensal como *Benefício de Prestação Continuada*. Prevista desde a Constituição Federal de 1988, essa política começou a ser efetivada com a aprovação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social, complementada em 2004 com a criação de uma política nacional de assistência.

Pelo número de beneficiários, a maior política de assistência do governo Lula da Silva foi o Programa Bolsa Família. Famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema tornavam-se elegíveis para um apoio financeiro mensal, desde que enviassem seus filhos regularmente à escola e que as mulheres participassem de programas de saúde preventiva e de complementação nutricional. Essas *condicionalidades* são controvertidas. Quem as apoia crê que essa política ajudaria a cortar a transmissão intergeracional da pobreza. Quem se opõe argumenta que esse tipo de controle enfraquece a autonomia dos cidadãos, e corre o risco de deixar desprotegidas justamente as famílias mais vulneráveis, pela dificuldade em cumprir as condicionalidades. O próprio governo define estes benefícios como um “quase direito”. Muitas famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade podem ficar sem o benefício porque não foram cadastradas, porque falta convênio entre seu município e o governo federal ou porque os recursos previstos no orçamento se esgotaram. Se fosse um direito, não poderia ter esse tipo de condicionalidades. Uma dificuldade não resolvida ainda é a *porta de saída*: quando a assistência através do Bolsa Família deve cessar e qual a política social que dará seguimento na atenção aos beneficiários após sua saída do programa.

Em 2009, aproximadamente 11,3 milhões de famílias recebiam algum tipo de apoio através desse programa. Estimativas do próprio governo (Ipea 2010) indicam que em 2010 aproximadamente 40% das famílias elegíveis não recebiam o benefício. Como o benefício é definido como *ajuda* e não como *direi-*

to, ele não pode ser exigido judicialmente. Se por exemplo um prefeito da cidade por razões políticas não o introduz, os moradores pobres de sua cidade permanecem excluídas do programa. Além disso, anualmente só pode ser gasto com este programa o montante de recursos previstos em orçamento – diferente do que ocorre com alguns outros direitos sociais: enquanto no Bolsa Família o governo pode até cortar gastos previstos em orçamento, nos benefícios definidos como *direito* o orçamento deve ser adaptado à demanda.

Já foi mencionado que o valor do benefício do Bolsa Família é extremamente modesto, contribuindo basicamente para a sobrevivência. Um dos seus efeitos positivos foi o acesso de famílias pobres ao sistema bancário. Outro efeito de destaque advém do fato que via de regra a titular do benefício é a mulher. Só na ausência de uma mulher na família um homem pode ser o titular do benefício. Isso fortaleceu a posição das mulheres em muitas famílias, tendo assim um efeito marginal importante. Justamente ali onde há uma arraigada tradição de desrespeito à mulher que a torna, junto com as filhas, os elos mais frágeis das famílias e as expõe à violência e ao abuso sexual, este novo status influencia significativamente a dinâmica interna das famílias. Mas o governo federal exagera em muito quando afirma que “o Programa Bolsa Família é política revolucionária em termos de política social no Brasil” (Ipea 2009, v. 3, p. 590). Trata-se de uma ajuda para pessoas em necessidade extrema; se sua fome é amenizada, saúde e nutrição são melhoradas, as crianças frequentam mais tempo a escola e além disso ainda a posição das mulheres é fortalecida, então os investimentos nesta política se justificam. Mas ela não tem potencial para mudar a estrutura da desigualdade social no Brasil.

Por outro lado, com este programa sob o governo Lula da Silva foi levada ao extremo uma antiga tendência existente no Brasil, de o governo de turno se apropriar simbolicamente das políticas públicas, apresentando-as como um benefício do governo e não do estado. Com Offe (2005) pode-se assumir que a ajuda para pessoas em necessidade seja um princípio de justiça e um dever para todos aqueles que têm condições de ajudar. Em sociedades modernas, esta obrigação é delegada ao estado como uma das tarefas da política social. Independentemente se, como em Marshall (1992), este dever só inclui os cidadãos ou se, como ocorre no Brasil e em muitos outros países, engloba todos os habitantes: é a sociedade que assegura aos seus membros a ajuda para as situações de necessidade, que delega ao estado a responsabilidade de se estruturar para poder prestar esta ajuda, e encarrega os governantes de turno com a implementação desta política. A sociedade ajuda seus membros em necessidade; o estado e o governo são os instrumentos com os quais o dever moral de ajudar é cumprido efetivamente. Pelo menos é assim que, à luz das recentes discussões no âmbito das teorias da justiça, este tipo de política social pode ser interpretado em sociedades democráticas.

Em outro contexto já foi possível mostrar (Sobottka 2006a) que a política social no Brasil dificilmente é justificada discursivamente. A maioria dos programas só têm continuidade enquanto o governo que os criou permanece no poder. Depois eles são descontinuados – mesmo quando programas idênticos são recriados com outro nome e apresentados festivamente como conquistas do novo governo. Alguns direitos sociais, como em especial as elevadas aposentadorias no serviço público – sobre as quais ainda será discutido adiante –, foram assegurados como direito em lei. Mas eles não são mais justificados como *política social*, mas defendidos como *direito adquirido*, no mesmo nível do *direito à propriedade*. Lula da Silva, como nenhum governo antes dele, soube apropriar-se simbolicamente dos benefícios do Bolsa Família e apresentá-los como se estes benefícios fossem uma generosidade do seu governo e do Partido dos Trabalhadores – e não como uma ajuda da sociedade para pessoas em necessidade, assumida pelos cidadãos brasileiros como seu dever moral. Tanto na campanha eleitoral de 2006 para a reeleição de Lula da Silva como na de 2010 para a eleição de Dilma Rousseff à presidência da república esta apropriação foi o mais forte argumento propagandístico.

Duas outras políticas sociais revelam como através delas a desigualdade social se reproduz e perpetua. Uma é a política habitacional. No seu conjunto, os investimentos em habitação foram multiplicados por cinco nos últimos anos para fazer frente a um déficit habitacional que em 2007 era de 6,3 milhões de moradias. A tabela mostra como a necessidade da população mais pobre é grande em comparação com os demais segmentos da população, e ao mesmo tempo permite ver que a relação entre os investimentos públicos em habitação e o déficit para os mais ricos foi 30 vezes superior à daqueles destinados à população mais pobre. Ironicamente, o *Programa Bolsa Família* e o programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida* serviram de carro chefe da campanha de Dilma Rousseff à sucessão de Lula da Silva na presidência.

TABELA 2
Distribuição do déficit habitacional e dos investimentos públicos

Renda familiar (SM)	0 a 3	3 a 5	5 a 10	+ de 10
Déficit habitacional (%)	89,4	6,5	3,1	1
Investimentos públicos (%)	27	35	38	
Relação investimento/déficit	0,3	5,4	9,3	

SM = Salário mínimo

FONTE: Brasil em desenvolvimento (Ipea, 2009).

Outra política social que serve antes à concentração de renda que a sua distribuição é a previdência social. No Brasil há três regimes distintos de aposentadoria. Um deles é o sistema de previdência privada complementar, gerido por bancos ou sociedades criadas especificamente para esse fim. Em sua maioria, trabalhadores e empresas contribuem para um fundo, do qual depois de certo tempo será pago um benefício, que pode ser a aposentadoria, pensão para o cônjuge ou mesmo um valor global a ser sacado pelo beneficiário. Esse sistema tem alguns incentivos fiscais.

Um segundo sistema é o Regime Geral, pelo qual os trabalhadores da iniciativa privada são assegurados. Nela há um teto para as contribuições e também para o posterior benefício. Historicamente o governo corrige os valores dessas aposentadorias por índices inferiores à inflação, de modo que com o passar do tempo o valor recebido pelos aposentados e pensionistas se aproxima do piso, que é um salário mínimo. Em 1999, foi adicionalmente introduzido o *fator previdenciário*, criado para incentivar que as pessoas se aposentem mais tarde. Mas sua fórmula na prática reduz muito o valor do benefício de quem se aposenta antes dos 65 anos. Além disso, segundo estimativas do próprio governo, 40% da população economicamente ativa em 2008 estava sem cobertura da previdência social (Ipea 2010, p. 33).

Um terceiro sistema de previdência é o Regime Especial, para o funcionalismo público. Nele as aposentadorias e pensões são iguais ao salário dos ativos. Diversos mecanismos permitiram ao longo dos anos o acúmulo de vantagens, gratificações e até mesmo aposentadorias múltiplas. Segundo dados do Banco Mundial, as aposentadorias deste regime, no Judiciário brasileiro, são 27 vezes maiores em média do que a dos trabalhadores do regime geral. Detentores de cargos eletivos em muitos casos se aposentam com vencimentos integrais com pouco tempo de serviço. Além disso, militares e algumas outras categorias conquistaram o privilégio de repassarem pensões por herança, de modo que elas são pagas séculos depois da morte dos beneficiários originais.

No seu conjunto, esse terceiro sistema de previdência é um dos mais forte fatores de concentração de renda no Brasil. Na Constituição Federal de 1988 há uma limitação para esses valores a um teto que se aproxima de 40 salários mínimos, mas até hoje essa previsão legal é desrespeitada. Diversas instituições públicas, como universidades, têm despesa maior com aposentados e pensionistas que com pessoal na ativa.

Uma comparação entre duas políticas sociais mostra as disparidades. No Bolsa Família são investidos apenas 0,3% do PIB (€3,7 bilhões), para atender 50,4 milhões de pessoas. Com aposentados e pensionistas do regime especial, só no poder executivo em nível federal o governo gastou 2,6% do PIB (€32,2 bilhões) em 2008. Para cada real gasto por pessoa com o Bolsa Família são gastos 627 reais com um aposentado ou pensionista do governo federal.

Uma importante política social no Brasil se dá na área da segurança alimentar. Em busca de maior segurança alimentar para uma população que, historicamente, se alimenta mal, foram introduzidos diversos programas destinados ao aumento da produção e à melhoria do abastecimento, e de acesso à alimentação. Também foram desenvolvidos diversos programas básicos de promoção da saúde consorciados com a alimentação, inclusive na forma de merenda escolar.

Já foi mencionado acima que no Brasil foi introduzido um amplo programa de saúde denominado Sistema Único de Saúde, não-contributivo e de acesso universal. Ele resultou da reivindicação de diversos movimentos sociais e vem sendo gradativamente ampliado e aperfeiçoado desde sua implementação há cerca de 25 anos. Na gestão deste sistema participam conselhos de saúde organizados nos três níveis de governo. Esse sistema, além da medicina alopática também apoia a medicina tradicional. Em anos recentes, tem dado ênfase crescente à prevenção, no que se destaca o Programa de Saúde da Família. Outra atividade de destaque na política de saúde é o programa DST/Aids, onde o Brasil tem sido visto como destaque por suas iniciativas.

O orçamento da saúde no Brasil padece de insuficiência de recursos. Em 2010 o governo federal investiu €27,2 bilhões em saúde e o próprio SUS admite que seriam necessários no mínimo o dobro dos recursos. Mesmo assim houveram reiteradas tentativas dos governos de diminuí-los ainda mais. Há uma previsão legal sobre quanto municípios, estados e governo federal devem gastar com educação e com saúde. Mas a lei não é cumprida. O governo federal há alguns anos criou uma contribuição sobre as movimentações financeiras, recolhida diretamente pelos bancos, destinada à saúde. A arrecadação foi mais do que o dobro do total investido em saúde, mas só uma pequena fração dos recursos foi para a saúde – em substituição a recursos cortados anteriormente. Assim, aumentou a carga tributária, mas o orçamento da saúde permaneceu igual. Outro ataque ao orçamento da saúde foi a aprovação de uma desvinculação de parte expressiva (aprox. 30%) das receitas governamentais. Indispostos a aumentar o orçamento, os governos criaram uma fórmula para esconder o tamanho do déficit orçamentário da saúde. Para tentar evitar essas manobras, foi aprovada em dezembro de 2000 a Emenda Constitucional nº 29, que fixa mais claramente as obrigações dos diversos níveis de governo com a saúde. Passados onze anos, ela ainda não está efetivamente em vigor porque o governo sempre se recusou a regulamentá-la.

Certamente é necessário perguntar como é possível entender, após os oito anos de governo de Lula da Silva, que de um lado é comemorado que uma quantidade muito expressiva de brasileiros tenha experimentado uma ascensão social, e, de outro, na análise de algumas das principais políticas sociais fique evidente como elas são incapazes de interromper a reprodução da pobreza e

reverter o histórico quadro de desigualdade social. Com uma arrecadação de mais de 37% do PIB, o governo teria recursos suficientes para reverter o quadro de desigualdade. Mas enquanto os 20% mais ricos recebem 38% das verbas sociais, os 20% mais pobres recebem só 25% – e as assim chamadas classes médias são os grandes financiadores tanto da ajuda aos pobres como da “ajuda” aos mais ricos.

Na análise breve das políticas sociais feita aqui ficou claro que os programas criados ou ampliados nos últimos anos pouco fortaleceram os direitos de cidadania. Foram basicamente políticas de assistência social. Os recursos investidos são muito pequenos para causar um impacto duradouro. Outras políticas, como as da área da educação, em especial da educação superior, têm impacto apenas no médio prazo e atingem grupos específicos reduzidos de pessoas.

A grande maioria das políticas sociais do Brasil, ao contrário do que convencionalmente se espera delas, investem mais recursos em benefício das pessoas mais ricas. Pelo fato de que o sistema tributário brasileiro tem uma participação pequena de impostos progressivos e uma predominância ampla de impostos regressivos, a alta carga tributária, aliada a esta formatação das políticas públicas, leva a que estas tenham sobretudo um efeito concentrador da renda. E essa realidade não foi alterada significativamente nos últimos anos.

Como tamanha desigualdade social pode subsistir?

A discussão da questão da desigualdade social no Brasil, e na América Latina em geral, não é nova (cf. Leguizamón 2007). Aqui tampouco será possível respondê-la definitivamente. O que pretendo fazer nesse breve espaço é apenas apontar para uma entre muitas maneiras como se tem buscado categorias explicativas para o abismo entre os extremos sociais no Brasil.

Elas vem de Marcelo Neves (2006), em diálogo com a teoria sistêmica de Luhmann. Neves propõe que em determinados países, que ele denomina de modernidade periférica, os sistemas sociais, por diversas razões, não são operativamente fechados. Por consequência, há constantes interferências de um sistema em outro: da economia na política, desta na educação e assim por diante. Com isso, os sistemas sociais seriam incapazes de estruturarem a complexidade em seu entorno para processá-la segundo suas próprias regras. Isso gera insegurança quanto ao que se pode esperar funcionalmente de cada um.

Trazendo essa incerteza para a perspectiva do indivíduo, Neves usa o binômio inclusão-exclusão. A inclusão é definida como “o envolvimento do conjunto da população nos resultados dos diversos sistemas funcionais da sociedade. Ela diz respeito de um lado ao acesso a estes resultados e, por outro

lado, à dependência da condução individual da vida destes resultados. Na medida em que a inclusão se concretiza, desaparecem os grupos que não participam ou que participam apenas marginalmente da vida em sociedade”. A exclusão ocorre quando há dependência sem acesso aos resultados dos sistemas funcionais da sociedade.

Em outro momento, mas ainda com o mesmo foco, Neves introduz as categorias subintegração e sobreintegração. Subintegração ocorre, segundo ele, quando há dependência dos resultados de um sistema social sem acesso a eles; sobreintegração, por sua vez, descreve a situação de “independência frente às regras associadas ao acesso aos resultados dos sistemas sociais parciais”. Por consequência pode-se dizer que nas sociedades por ele denominadas de modernidade periférica, a relação de sobre e subordinação leva a uma assimetria na capacidade de determinados grupos sociais fazerem prevalecer suas propostas. Essa relação desigual transmite e reproduz desigualdades de uma esfera da vida a outra, e, como consequência, divide as pessoas em subintegradas e sobreintegradas.

É possível ser cético com a influência da teoria sistêmica nessa forma de leitura da desigualdade de países como o Brasil. Na brevidade em que aqui é possível, gostaria de chamar a atenção para dois aspectos que Neves aponta. De um lado, sua leitura de que os sistemas sociais não seriam operativamente fechados, como previsto na teoria, permite-lhe ser sensível ao modo como a desigualdade social se transmite de uma esfera da vida a outra. Nessa perspectiva, certo nível de desigualdade é visto até como produtivo, e não necessariamente como negativo. Problemática se torna a situação quando a desigualdade de uma esfera da vida gera/transfere desigualdade social em/a outra esfera.

A clientela das políticas sociais no Brasil, em sua grande maioria, enfrenta exatamente esse tipo de *contaminação* de várias esferas de sua vida pelas carências existentes noutras esferas. Algumas políticas sociais tentam minimizar esta transferência ao buscarem inserir os beneficiários nos diversos programas sociais. Mas se a iniciativa abrangente está correta, seu impacto transformador ainda deixa a desejar – e isso precisa ser uma preocupação na avaliação destas políticas.

Por outro lado, quando conceitua certos grupos sociais como sendo *sobreintegrados* e chama a atenção como conseguem sobrepor-se às regras de sua sociedade, Neves volta o foco da atenção para aqueles que, no caso das políticas sociais, se apropriam desproporcionalmente da riqueza social. Há grupos sociais no Brasil que conseguem, reiteradamente, evitar que a legislação que os afete negativamente seja aprovada ou, quando aprovada, descumpra-na impunemente. A limitação das super-aposentadorias é um exemplo magistral para isso. Conseguem também fazer com que a definição das políticas sociais seja tal que eles também sejam beneficiados, mesmo não estando

entre os necessitados. A disparidade entre os investimentos públicos em habitações para pobres e para ricos atesta isso. Ou os planos privados de saúde, que são incentivados com renúncia fiscal, mas em muitos casos, quando o tratamento é muito oneroso, os pacientes vêm tratar-se no Sistema Único de Saúde, disputando com procedimentos caros os poucos recursos disponíveis à população mais pobre. A lei que exige o ressarcimento destas despesas não é cumprida há muitos anos.

Assim pode-se concluir que, a despeito das múltiplas iniciativas, em especial no âmbito da assistência social, a gestão do Partido dos Trabalhadores sob Lula da Silva não conseguiu romper os principais fatores de reprodução da desigualdade social. Um número significativo de pessoas ampliou seu acesso ao consumo, outras tiveram uma melhoria em sua renda porque o governo as contemplou com alguma transferência direta, outras encontraram vias para formalizar seu vínculo empregatício e assim ter acesso à previdência social. Essas políticas tiveram considerável impacto na vida de seus beneficiários. Mas a opção mais consistente do governo foi cuidar da macro-economia e preservar suas boas relações com os grupos sobreintegrados da sociedade brasileira, preservando-os do rigor da lei e de sua responsabilidade para com o todo da sociedade.

Bibliografia

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010): *Economia brasileira em perspectiva*. Ago-sept. Brasília: Banco Central do Brasil.
- DIAS, Marcia Ribeiro/PEREZ, José M. S. (2006): *Antes do vendaval: um diagnóstico do governo Lula antes da crise política de 2005*. Porto Alegre: Edipucrs.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA) (ed.) (2009): *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 3 v. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/090921_brasildesenvlivro1.pdf>.
- (2009a): *Boletim de políticas sociais*. v. 17, nº 1-3.
- (2010): *Boletim de políticas sociais*. v. 18.
- JACOBI, Pedro R. (1987): “Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura dos anos 70 e 80”, em: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 23, pp. 18-34.
- LACERDA, Alan Daniel Freire de (2002) : “O PT e a unidade partidária como problema”, em: *Dados*, v. 45, n. 1, pp. 39-76.
- LEGUIZÁMON, Sonia Alvarez (2007): “A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano”, em: *Cimadamore*, Alberto D./Cattani,

- Antonio David (eds.): *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo e Clacso, pp. 79-124.
- MARSHALL, T. H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt: Campus. [= *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967].
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC/INEP) (2010): *Resultados preliminares Pisa 2009*. 7. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/internacional/pisa/2010/pisa2009_apresentacao_resultados_divulgacao.ppt>.
- NEVES, Marcelo (2006): *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes.
- OFFE, C. (2005): “Princípios de justiça social e o futuro do estado de bem-estar social”, em: de Souza, D. G./Petersen, N. (eds.): *Globalização e Justiça*. Porto Alegre: Edipucrs, v. 2, pp. 69-85.
- PIERSON, Paul (2000): “Increasing returns, path dependence, and the study of politics” em: *American Political Science Review*. v. 94, n° 2, pp. 251-267.
- SAMUELS, David (2004): “From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers Party in Brazil”, em: *Comparative Political Studies*, pp. 1-26.
- SANTOS, Wanderley G. (1979): *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da (2002): *Carta ao povo brasileiro*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>.
- SOBOTTKA, Emil Albert (2003): “A utopia político-emancipatória em transição: movimentos sociais viram ONGs que viram ‘terceiro setor’”, em: *Teoria e Sociedade*, v. 11, n° 1, pp. 48-65.
- (2006a): “Por que se faz políticas sociais no Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais”, em: *Civitas*, v. 6, n° 1, pp. 79-93.
- (2006b): “The responsibility of governing and the changes in the Workers’ Party of Brazil”, em: *International Journal of Action Research*, v. 2, n° 1, pp. 54-77.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2010): *Human Development Report 2010 – the real wealth of nations: pathways to human development*. New York: UNDP.
- YUNES, João (1999): “O SUS na lógica da descentralização”, em: *Estudos Avançados*, v. 13, n. 35, pp. 5-70.